

ガバナンスを考える

荒 木 友 雄

1 はじめに

(1) 「ガバナンス」という言葉ほど、多様多彩に、また広い分野で使われている言葉は少ないであろう。

ただ、その言葉の意味として、「コーポレート・ガバナンス」が「企業統治」と訳されるように、一応は「統治」の訳語が示されている。しかし、この訳語から、上から下の権力的な統制システムを想起するとすれば違うようである。たとえば「ローカル・ガバナンス」では、「ガバメントからガバナンスへ」の合言葉が示すように、縦方向の中央政府の統治（「ガバメント」）に対する、地方の自治・分権、ひいては、並列横型の、市民の参加・自治による政治・行政の運営を志向しているので、むしろ、「協治」と言った方がよさそうある。

また、国際社会における「グローバル・ガバナンス」は、統治主体の存在しない国際政治、国際関係における問題解決や利害調整などがテーマとなるので、まさに、横型の「共治」の方が適切な訳語であると感じられる。^(注1)

(2) 「ガバナンス」関連の図書を一寸のぞいても、表題や項目のみでも、

その概念の捉え方や内容が、さまざまであることに気付かされる。

目に付くところを挙げても、新しい政治行政（ガバメント）概念を志向する「パブリック・ガバナンス」、広く社会組織との協働あるいは市民の積極的な社会運営への参加による国家社会の再構築を模索する「ソーシャル・ガバナンス」や「参加ガバナンス」、また、公共部門に高度情報システム（IT）の利用に着目しての、「ITガバナンス」あるいは「Eガバナンス」（電子政府）といったもの、その他、行政や政治・政策の対象を特化しての、「エネルギー・ガバナンス」や「環境ガバナンス」などである。

さらに、「ガバナンス」には法律・法務も必須であるから、「リーガル・ガバナンス」を1つの重要テーマとして掲げて論ずべきであろう。

2 言語としての「ガバナンス」の意味

そこで、まず、この「ガバナンス」の言語的意味を探ってみよう。

この言葉のもとになるものは「ガバーン（govern）」（統治する、支配する）であるが、語源をたどっていくと、フランス語の「gouverner（グーベルネ）」から、最後にラテン語、ギリシャ語の「船の舵をとる」、「操舵」を意味する言葉にたどり着く。「ガバメント（政府、統治）」も「ガバナー（知事、統治者）」なども共通である。

逆にいえば、「舵取り、操舵」から、広く、「制御、管理、統治」といった意味を派生させており、「ガバナンス」とは、要するに「あるものの動きを制御して、一定の方向に導く」ことを意味している。

こうした舵取り・方向付けが必要なものは、まずもって国家やその政府機関である。そこで、この運営・舵取りを意味するものとして、「ガバメント」の言葉が使われ定着してきた。

これに対して、「ガバナンス」の言葉の方は、一旦は古語化していたが、新しい概念を入れる「新しい器」として再登場したものである。

3 「ガバナンス」論の登場

舵取り・方向付けが問題になるのは、国家や政府機関（「ガバメント」）ばかりではない。

とりわけ、近時、グローバル化が進展するにつれて、企業をはじめ、個人・団体の活動は、国家・国境を超えて展開されるようになってきた。こうした状況のもとでは、一国内での規制や利害調整では、その需要にそわなくなるのは必定である。その結果、国家の機能・役割について、その限界状況が露呈されるようになり、相対的な弱体化、弱小化が露呈し顕在化するようになった。

同時に、社会を構成する、個人、一般市民、政治的・非政治的な組織などの役割が意識され、こうした者を加えての、広くは国際社会から、狭くは身近な地域社会までの舵取り・方向付けが、重要なテーマとして大きく登場するに至った。

かくして、国家にかわる新たな舵取り・方向付けを模索・追求するものとして、「ガバナンス」論が、「ガバメント」とは別に、幅広い考え方・概念を表現する「新しい器」として、社会科学の諸分野において盛んに論じられるようになった。

4 「ガバナンス」論の志向

(1) 「ガバナンス」論として志向されるものを、焦点を変え、視野を変えてながめた場合、まず、次ぎの3つが、とりあえず挙げられよう。

① 組織の質の高い管理やマネジメントへの志向である。

「コーポレート・ガバナンス」論の目的は、まずは、この点にあらう。しかし、志向される事柄をみれば、論じられる対象は、企業だけではない。国家や地方政府などの行政組織体はもとより、一定の組織を必要とし、形

成しているものの全体に及ぶものである。

② 国家や自治体などの公的な支配機構の改革を志向するものである。

ここでは、市場原理のもつ、自律性、効率性、合理性を、行政に取り入れて、その機能を強化ないし合理化しようとする志向である。「パブリック・ガバナンス」論、「ローカル・ガバナンス」論の志向する方向の1つであろう。

③ より視野を広げると、多元的に存在する諸々の組織体、あるいは市民が、ある目的にむかって、積極的にその方向付け、秩序づけを含め、参画行動し、役割を担う意義を肯定し、促進しようとする志向があるといえよう。

大きくは、組織体を国家からNPOなどまでみれば「グローバル・ガバナンス」論がこれであろう。また、小さくは、「コミュニティ・ガバナンス」論があり、また「ソーシャル・ガバナンス」論、「参加ガバナンス」論もこれに当たろう。

(2) もっとも、「ガバナンス」論の全体像を捉えるには、上のような角度からの整理だけでは充分とはいえない。

すなわち、論じられる事項は、広く舵取り・方向付けに必要であれば、その対象の分野・領域は国際関係から、市民社会にまでに及ぶ。また、政策、戦略、経営、パートナーシップまで、広く意思決定に関連するもの全般が課題として論じられる。また、意思決定それ自体に関連することに限らず、法律やITなど、その手段（ツール）なども含まれるのである。^(注2)

5 公正さと「ガバナンス」度

(1) 国家の役割や機能の後退や弱体化がみえるにつれ、逆に、企業をはじめ地方組織やその他団体における自主的な組織統制あるいは行動規制の重要性、すなわち社会的倫理の必要性・重要性が明らかになってきたと思わ

れる。

すなわち、何でもありの、弱者・強者間の競争原理に委ねるだけでなく、公正さ（フェア）をより重視することである。適切なルールや確立した倫理準則を遵守する必要性のあることが、さまざまな反面教師的事象によって顕在化し、これが「ガバナンス」に必要な要素として認識されるに至っている。^(注3)

すなわち、企業活動に関連して、「コンプライアンス（法令遵守）」と「CSR（企業の社会的責任）」が、「ガバナンス」の重要テーマとして論じられるのである。

(2) また、「ガバナンス」に必要な事項、あるいは「ガバナンス」度を計る要素としては、その「ガバナンス」が、①「効果的であること」、②「効率的であること」、③「公平・公正であること」、④「公開性・透明性に優れていること」、⑤「民主主義的であること」、⑥「説明責任を含め責任性が確立していること」などを挙げるのが適当であろう。

行政分野においては、とりわけ、①「透明性（トランスパレンシー）」、②「説明責任（アカウンタビリティ）」、③「参加（パーティシペーション）」、④「公平性（イクイティ）」の重要性が強調され、その英語頭文字をとるTAPEが、将来の行政を築くために、必要な要件であると論じられている。^(注4)

6 「コーポレート・ガバナンス」

ここで、ガバナンス論の代表である「コーポレート・ガバナンス」についてやや詳しくのぞいてみよう。

(1) いわゆる「企業統治」であるが、2つの側面がある。「形骸化した株主のガバナンス（支配力）の回復」と「組織の適切な構築とその健全な運営」である。

前者は、本来、株主は、形式的には、会社の所有者であり、ただ、その経営については、取締役を選んで、その者達に委任しているはずのものであった。

しかし、とりわけ、株式が公開されている会社にあつては、所有権は分散し、株主の支配権は形骸化していた。

このような経営の実態に異論を突き付け、改革を求めたのが、アメリカにおける年金ファンドをはじめとする動きで、株主の利益のため、その改革を求めたものである。そして、これがグローバルス・タンダードとして、わが国の会社法制度に影響を与えるに至った。^(注5)

具体的には、取締役会を、社外取締役を入れた、真に株主の利益を擁護し代弁するものとして再構築し、この取締役会が、実際の経営に当たるプロとしての経営者を選任し、監視と評価のもとで経営に当たらせようというものである。いわば、「ガバナンス」と「マネージメント」を明確に分離して、企業活動の適正化と活性化を図ろうとするものである。

わが国では、いくつかの大会社において採用されているが、その趣旨・目的が実現されたと言えるかは疑問である。

(2) もう1つは、企業組織一般における、健全で効率的な統治体制の構築・運営を意味するものである。

これには、内なる要素として、組織構築（「統制環境」）と内部統制システムの確立がある。そして、内部統制には、「統制環境」をはじめ、「リスク管理」「情報と伝達」「統制活動」「モニタリング」などが必要である。^(注6)

上に関連して、組織運営では、よく「PDCAサイクル（プラン、ドゥ、チェック、アクション）」の重要性が指摘される。すなわち、「計画を練って立案し（P）、これを行動に移し（D）、その結果を検証・評価し（C）、さらに改善・見なおしをする（A）」といったサイクルを、常時、回していく必要があるということである。

(3) 外なる要素としては、先にも触れた「コンプライアンス」と「CSR

(コーポレート・ソーシャル・レスポンシビリティ、企業の社会的責任)」が挙げられよう。

まず、この「コンプライアンス」については、この言葉は、一応「法令遵守」と訳されている。しかし、この言葉にもとになる「コンプライ」とは「応じる」「満たす」といった意味で、語源的には「人の期待や要望に応える」ことを意味している。すなわち、単に形式的に、法律、規則、命令等を守ることではない。広く企業倫理を遵守し、社会の期待に応えることなのである。

また、企業は、社会の一員として、大きな責任を負担すべき存在であるということが、近時の、諸々の社会的教訓から、その認識が常識のレベルまで達しつつある。その社会的責任を果たさない時のイメージダウンと、社会的制裁は厳しくなっている。^(注7)

(4) 「コーポレート・ガバナンス」の諸側面や諸要素のうち、その重要度には、各国で差異がある。アメリカで大きく議論された、株主の支配力回復のための制度改革は、グローバルスタンダードとして影響を与えているが、その抱えるガバナンス事情は、国々の歴史や事情によって違う。^(注8)

わが国では、株式持合い、取引銀行の株保有の結果生ずる、従業員重視あるいは社長独裁の企業支配が指摘される。

ヨーロッパにおいては、労使関係のあり様がベースにあるが、英国では、会計監査機能不全にからむ企業破綻から、その改善が課題となっており、ドイツでは、金融機関による企業支配が、フランスでは、大企業への高級官僚の天下り支配などが、その歴史や社会事情を背景にして特徴的な問題となっている。

また、社会主義国家ながら、市場主義経済に移行して経済発展の著しい中国では、国営企業の存在と、私企業経営への行政の関与が問題として指摘される。同じアジアでは、韓国においては、財閥の存在・支配が特殊な問題を生んでいるといわれる。^(注9)

7 終わりに

以上「ガバナンス」論の意義を簡単に俯瞰してみた。ケーキのトッピングをつまみ食いした程度で終わったが、最後に「ガバナンス」を広く支えるシステムについて簡単に触れておきたい。

- (1) 「ガバナンス」は、「統治、協治、共治」論であるが、これを適切に監視し支えるためには、国内的にも、また国際的にも、その能力・眼力をそなえた監視機関がぜひとも必要であると思われる。わが国でいえば、公正取引委員会や証券取引等監視委員会などの存在である。こうした機関の機能強化と、そのもとにおける適切な活動があつてこそ、ルールは守られるのだと考える。自主的規制とモラルの強調だけでは、やはり限界がある。
- (2) また、ルール違反を防ぐには、刑罰も含め、効果のあるそれなりの制裁手段を用意する必要があるだろう。同時に、内部通報・内部告発制度や、自己の非違を自主的に通告した者に恩典を与えるリニエンス制度など、非違を容易に発見できる方策の全面的導入が必要である。
- (3) さらに、ルールを守らせるための適切なインセンティブも用意すべきであると考えます。「甘いアメと厳しいムチ」、これは望ましい秩序形成には必須である。いわば、人類社会の歴史の伝える公理ともいふべき真実ではあるまいか。

注

(注1) 篠原一名誉教授のシンポジウムでの説明(市町村シンポジウム実行委員会編「ガバメントからガバナンスへ」公人社)など。

(注2) ガバナンスの概念については、多くの論者がその類別をころみている。

篠田武司教授は、「ガバナンスと『市民社会か公共か』」(山口定ほか編著「新しい公共性」有斐閣)において、ローズおよびウッツの類別を紹介している。また、坪郷實編「参加ガバナンス」日本評論社ではヤン・クーイマンらの概念整理を紹介している。

本文中の①②③は、ウッズの見解にヒントを得たものである。

(注3) 世界的に著名な反面教師的事例としては、よくエンロン事件が挙げられる。しかし、これには止まらない多くの不祥事件が散見される。

(注4) 中邨章著「自治体主権のシナリオ」芦書房参照。

なお、この文章を書くに当たっては、「コーポレート・ガバナンス」に関する多くの論考のほか、上條末夫編著「ガバナンス」北樹出版、前記山口定ほか編著「新しい公共性」有斐閣、岩崎正洋ほか編著「政策とガバナンス」および「ガバナンスの課題」東海大出版会、土岐寛ほか著「現代行政のフロンティア」北樹出版、赤井伸郎著「行政組織とガバナンスの経済学」有斐閣、兼村高文著「ガバナンスと行財政システム」税務経理協会、山口二郎ほか編著「グローバル時代の地方ガバナンス」岩波書店、前記中邨章著「自治体主権のシナリオ」芦書房、横田洋三ほか編著「グローバル・ガバナンス」日本経済評論社、神野直彦ほか編著「ソーシャル・ガバナンス」東洋経済新報社、坪郷實編著「参加ガバナンス」日本評論社、大山耕輔著「エネルギー・ガバナンスと行政学」慶応義塾大学出版会などを参照した。

(注5) 初期の解説として若杉敬明「企業経営におけるコーポレート・ガバナンスの意義」「自由と正義」02年7月号74頁があり、これらを参照。

(注6) アメリカのトレッドウェイ委員会組織委員会(COSO)が出すレポートは、各国に影響を与えており、また、著名な企業不祥事のエンロン事件を契機に、立法的な手当てがなされている。本文はそれを参考にしている。

(注7) 関連する著書は多い。中村瑞穂編著「企業倫理と企業統治」文真堂、舩富順久ほか著「コーポレート・ガバナンスとCSR」中央経済社など。

(注8) 菊澤研宗著「比較コーポレート・ガバナンス論」有斐閣、高橋俊夫編著「コーポレート・ガバナンスの国際比較」中央経済社、森淳二郎編著「東アジアのコーポレート・ガバナンス」九州大学出版会などがある。

(注9) 日本監査役協会発行の「月刊監査役」誌では、各国のコーポレート・ガバナンス事情を、論説やレポートで継続して伝えている。